

个人所得税征管问题的思考

吕逸婧

[摘要] 个人所得税既是筹集税收收入的工具,又是调节个人收入分配的重要手段。近年来,随着国民经济的快速发展,居民个人收入水平的逐年提高,个人所得税收入出现了较快的增长势头,我国个人所得税征管在发挥积极作用的同时,也存在许多问题。因此,必须健全和完善征管措施,以充分发挥个人所得税的功能和作用。

[关键词] 个人所得税;征管;措施

[作者简介] 吕逸婧,厦门大学管理学院 2007级本科生,福建 厦门 361005

[中图分类号] F812.42 [文献标识码] A [文章编号] 1672-2728(2010)01-0078-03

一、引言

个人所得税 1799 年诞生于英国,至今已有 200 多年的历史。它从欧洲扩大到北美洲、大洋洲、亚洲、南美洲和非洲,并迅速发展,目前已成为世界各国普遍开征的一个税种,而且随着生产力水平的提高和个人所得税制度的不断完善,个人所得税收入在税收收入中的比重也迅速增加,在许多国家尤其是发达国家已确立了主体税种的地位,成为财政收入的主要来源。

我国个人所得税的起步很晚,1909 年清政府草拟的《所得税章程》,1950 年政务院发布的《全国税政实施要则》,都涉及到个人所得税,但由于种种原因,一直没有开征。1980 年,为适应改革开放的需要,我国相继开征了对外籍个人征收的个人所得税、对国内居民征收的城乡个体工商户所得税和个人收入调节税。1994 年颁布实施了新的个人所得税法,初步建立起符合我国实际的个人所得税制度。2005 年和 2007 年,国家两次上调工薪所得减除费用标准,进一步减轻了中低收入阶层的税负。个人所得税经过不断发展,在组织财政收入和调节收入分配等方面发挥着越来越重要的作用。

二、个人所得税的内涵

个人所得税是以个人(自然人)取得的应税所得为征税对象所征收的一种税。个人所得税是世

界上最复杂的税种之一,具有很强的政策性,也要具备较高的征管和配套条件。

从国际上看,个人所得税的税制模式主要分为综合税制、分类税制以及综合与分类相结合的税制(也称为混合税制)三种类型。(1)综合税制是以年为纳税的时间单位,要求纳税人就其全年全部所得,在减除了法定的生计扣除额和可扣除费用后,适用超额累进税率或比例税率征税。(2)分类税制是将个人各种来源不同、性质各异的所得进行分类,分别扣除不同的费用,按不同的税率课税。(3)综合与分类相结合的税制模式兼有综合税制与分类税制的特征。目前国际上大多数国家都采用综合税制或综合与分类相结合的税制。

我国实行的则是分类税制,主要包括:纳税人、征税模式、税率、费用扣除、减免税、征收方式等。我国个人所得税经过多年来的不懈努力,该税征收管理得到不断改进,对高收入者的调节作用不断加强,收入连年大幅增长,特别是 1994 年新税制实施以来,个人所得税收入以年均 34% 的增幅稳步增长。1994 年,我国仅征收个人所得税 73 亿元,2008 年增加到 3722 亿元。与 1994 年相比,2008 年个人所得税收入占 GDP 的比重由 0.15% 上升至 1.24%,占税收收入的比重由 1.4% 上升至 6.4%。个人所得税是 1994 年税制改革以来收入增长最为强劲的税种之一,目前已成为国内税收中位列增值税、企业所得税、关税后的第四大税种。它调节收入分配的职能和组织税收收入的职能都得到越来越充分的体现,在我国政治、经济和社会

生活中的积极作用越来越被社会所认同。

三、个人所得税征管中存在的主要问题

由于社会经济环境变化与税制建设滞后、税收征管乏力等诸多因素的影响,我国个人所得税应有的调节分配、组织收入的功能仍然远未得到充分的发挥。

1. 税收制度不公平

我国现行个人所得税实行的分类征收对不同收入来源采用不同税率和扣除方法,不能反映纳税人的综合收入,也不能全面衡量纳税人的真实纳税能力,难以体现公平税负、合理负担的征税原则。税率设计不合理,对工薪所得采用九级超额累进税率,最高税率为45%,而对利息、股息、红利所得则采取20%的比例税率,实际税率低的情况又进一步造成实际税负不公平。因此,我国个人所得税从税制设计上讲就难以发挥其“自动稳压器”的作用。

2. 征管制度不健全

目前我国的税收征管制度不健全,征管方式落后。我国现行分类分项扣缴个人所得税,纳税人及扣缴义务人偷漏税现象很普遍。同时,税法中没有明确不按规定履行扣缴义务的单位和个人应负有哪些法律责任,这助长了其逃脱扣缴义务的动机。至于个人收入申报制度更是形同虚设。混乱的分配秩序使个人收入多元化、隐蔽化,难以控制,目前个人收入除了工资、薪金可以监控外,其他隐性收入、灰色收入基本上处于失控状态。征管效率低下,不适应市场经济发展的要求。现行个人所得税征收对每项收入在计提时均实行定额、定率的简单综合扣除法,无法对个人的各项收入实行累计的、综合的征收,存在着较多的逃税和避税的漏洞,造成纳税人通过分解收入、多次扣除等方法达到合法避税的目的。

3. 缺乏纳税意识

个人所得税是一种直接税,国家征税要直接减少纳税人的可支配收入,有些纳税人对税收的性质以及必要性缺乏认识,认为自己辛辛苦苦挣的钱还要缴国家,觉得吃亏,从而想方设法偷逃税款。有些纳税人明知偷逃税是一种违法行为,也知道一经查出会受到处理,但是他们认为,反正偷逃税的也不止我一个,税务机关没有办法也不可能把所有的偷逃税人都查出来处理,缴与不缴一个样,法不责众,因此放弃了为财政纳税的义务。有些纳税人则

对社会上存在的一些腐败现象,例如公款吃喝、贪污受贿、以权谋私等深恶痛绝,认为自己的钱与其让某些蛀虫肆意挥霍,不如自己消费。还有的纳税人因不满于某些税务人员的一些不恰当的做法而不愿意主动纳税。正是由于这些纳税人思想认识上、心理上存在种种误区,使得其依法纳税的意识淡薄,不能主动申报纳税,造成税款流失。

四、个人所得税征管问题的对策

1. 选择合理的税制模式

在税制设计方面,科学税收观下的税制安排要全面落实“公平效率观”,在突出效率优先的同时,注重社会公平。根据我国的实际情况,考虑适应国际经济发展的趋势,应摒弃单纯的分项征收模式,进一步推进个人所得税制改革工作,研究综合与分类相结合的个人所得税制度,更好地调节个人收入分配。这种税制是对部分应税所得项目到年终予以综合,适用累进税率征税,对其他的应税所得项目则按比例税率实行分类征收。这种征税制度兼有分类所得税制与综合所得税制之长,既能覆盖所有个人收入,又能避免分项所得税制可能出现的漏洞,还能体现“量能负担”的公平征税原则,比较符合我国目前的征管水平。

2. 健全和完善征管配套措施

综合与分类相结合税制模式的实施需要具备相应的征管及配套条件,如果没有一套与之相适应的征管措施的配合与保障,在理论上较为公平的税制设计在实际操作中可能反而带来更大的不公平。因此,目前应下大力气健全和完善征管配套措施,包括加强现金管理,大力推进居民信用卡或支票结算制度;尽快实现不同银行之间的计算机联网;在个人存款实名制度的基础上,对个人金融资产、房地产以及汽车等重要消费品也实行实名登记制度;建立健全海关、工商、劳务管理、出入境管理、文化管理、驻外机构以及公检法等部门向税务部门提供有关人员经济往来和收入情况信息的制度等,有了这些制度的保障,综合与分类相结合的个人所得税制改革才能得以顺利推进。

3. 优化边际税率水平设计

在统一各类应税所得适用税率的基础上,减少税率级次,降低边际税率,以减少税制的复杂性和纳税人偷漏税的可能性。诺贝尔经济学奖获得者米尔利斯等人在假定政府目标是使社会福利函数极大化等一系列限定条件下,得出结论:如果收入

分配数量存在一个已知的上限,则最高收入档次的边际税率应该为零;而对于低收入者,政府应当给予补助。在此基础上,他们认为倒“U”型税率结构是最优的。目前世界性的税制改革的主要特征就是降低税率特别是降低最高边际税率。因此,为了有效调节我国收入分配问题,我国的个人所得税在税率设计上应该是在坚持宽税基的基础上采用较低程度的累进税率。在具体设计上,可采用5%、10%、15%、20%和25%五档税率。财产转让、特许权使用费、利息、红利、股息等所得,按比例税率实行分项征收,税率统一定为20%。顺应世界税制改革“低税率、宽税基”及税制简便的浪潮,应尽可能地与国际税制改革接轨。

4. 建立和完善双向申报制度

为加强对个人所得税纳税收入的有效监控,应实行双向申报。所谓双向申报,一是指纳税人自行申报,二是指向纳税人支付收入单位的申报。纳税人既应在取得单项收入时申报,也应在年终时汇总申报。双向申报是对纳税人收入状况的双重源泉监控:一方面要求纳税人按税法规定如实地向税务机关全面申报其全年收入情况;另一方面要求纳税人的雇主或所在单位将支付给纳税人的收入及工资情况向税务部门如实申报。税务部门将纳税人的自行申报情况和雇主所在单位的申报的收入情况作比较,可以从两组不同来源的数据核对中比较确切地掌握纳税人的纳税申报情况的真实性。

5. 规范费用扣除标准

税收的“支付能力”原则要求按纳税人的支付能力在税前作必要的扣除,其目的是公平税负。个人所得税作为以纯收益为课征对象的税种,在计税过程中进行费用扣除是其突出的特点,费用扣除标准是否科学、合理,又是影响纳税人税收负担的重要因素和衡量个人所得税税制设计水平的重要标志。考虑通货膨胀、经济水平发展和人们生活水平提高等因素适当提高减除费用标准和增加扣除项目。具体从以下四方面着手:(1)由于不同的纳税人取得的应税所得,所花费的成本和费用不相同,为此费用扣除也应有所区别。(2)应按照地区间经济发展不平衡状况,制定不同的扣除标准。(3)法定扣除还应考虑家庭负担的差异,应该制定出有

赡养父母的家庭和不需要赡养父母的家庭不同的扣除标准。(4)对生活费给予的扣除,不应是固定的,而应是浮动的,即应随着国家汇率、物价水平和家庭生活费支出增加等诸因素的变化而变化。

6. 增强公民的纳税意识

采用多种形式宣传税法知识,使全体纳税人真正理解我国税收的性质、作用,懂得为什么要纳税,如何缴纳个人所得税,认识到不照章纳税是违法行为,会受到法律的制裁,逐步培养和增强公民的纳税意识。税法宣传要有针对性,要针对纳税人存在的一些模糊认识和征管中存在的问题,有重点地进行宣传。税法宣传要形成机制,不能一阵风,要长期坚持不懈。通过广泛的税法宣传,促使广大公民增强纳税意识,尤其是现修订法涉及到的对于我国高收入者进行自行申报。目前,我国高收入者对个税贡献很低,与部分高收入者收入来源渠道多、对其征管难度大有一定的关系。做好年所得12万元以上个人自行纳税申报工作,向高收入者积极宣传自行申报纳税制,凡不申报或申报不实的纳税人将面临更为严厉的处罚,以便有利于强化高收入人群的税收征管规定,并将纳税观念转变成为自觉的纳税行动。

随着我国加入WTO和整个国民经济总体水平的提高,我国个人所得税的征收管理面临新的发展机遇。在个人所得税占税收收入的比重日益提高的情况下,加强个人所得税的征管已显得尤其重要。

[参考文献]

- [1] 汪飞. 对我国现行个人所得税制的思考[J]. 中国科技信息, 2005, (10).
- [2] 姚景平, 杨颖. 关于我国个人所得税制改革的探讨[J]. 中国科技信息, 2005, (2).
- [3] 彭希梁. 对我国个人所得税制改革有关问题的探讨[J]. 会计之友, 2005, (1).
- [4] 彭腾. 论我国个人所得税制的改革[J]. 湖南社会科学, 2005, (3).
- [5] 国家财政部. 我国个人所得税基本情况[G]. 2009 - 06 - 17.

[责任编辑:舒生]